COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.11.2015
COM(2015) 557 final

2015/0257 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'Ungheria ad applicare una misura di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivazione e obiettivi della proposta

A norma dell'articolo 395, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto[1] (di seguito "la direttiva IVA"), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro a introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni di detta direttiva allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettere protocollate dalla Commissione il 23 dicembre 2014 e l'8 maggio 2015 l'Ungheria ha chiesto l'autorizzazione ad applicare una misura di deroga all'articolo 193 della direttiva IVA. In conformità all'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA, la Commissione, con lettera del 2 luglio 2015, ha informato gli altri Stati membri della richiesta presentata dall'Ungheria. Con lettera del 7 luglio 2015 la Commissione ha comunicato all'Ungheria che disponeva di tutti i dati ritenuti necessari per valutare la richiesta.

L'Ungheria ha informato la Commissione di trovarsi a dover affrontare meccanismi di frode nel settore della messa a disposizione di personale, in particolare in riferimento alle agenzie di lavoro temporaneo e alle organizzazioni che forniscono servizi simili, quali le cooperative scolastiche i cui membri svolgono lavori per conto terzi. In Ungheria circa 1000 società sono registrate come agenzie di lavoro temporaneo.

Un certo numero di imprese del settore è membro di associazioni nazionali ungheresi (per esempio l'Associazione nazionale ungherese delle agenzie di lavoro temporaneo, le Associazioni nazionali di cooperative scolastiche) la cui adesione, secondo l'Ungheria, fornisce una certa garanzia di legalità del loro operare. Tuttavia, un numero considerevole di imprese non è membro di un'associazione nazionale e, secondo l'Ungheria, è in particolare in questa categoria che dal 40% al 50% delle stesse sarebbe coinvolto in attività fraudolente.

Questo tipo di frode si presenta in forme diverse, quali la prestazione di servizi fittizia o il rilascio di fatture false; tuttavia la principale forma di evasione consiste nella fatturazione delle prestazioni seguita dalla scomparsa del fornitore, senza che avvenga alcun pagamento dell'imposta all'amministrazione fiscale, ma lasciando al destinatario una fattura valida ai fini della detrazione dell'IVA. L'Ungheria ha calcolato che, per il 2014, la frode dell'IVA in questo settore era di circa 22 500 000 EUR.

Una delle caratteristiche della fornitura di questo tipo di servizi è che non sono effettivamente necessari investimenti ingenti o conoscenze specializzate. È quindi relativamente facile avviare questo tipo di impresa, che dopo un breve periodo scompare. A causa degli investimenti limitati, l'IVA percepita dai destinatari spesso supera ampiamente l'importo dell'IVA deducibile sugli investimenti o, più in generale, sui fattori produttivi. Pertanto, nel momento in cui queste imprese, prive di o con attivi limitati, svaniscono, l'IVA non deducibile sui fattori produttivi costituisce solo un elemento di costo ridotto. L'importo complessivo dell'IVA non pagata diventa difficile o impossibile da recuperare.

Nonostante l'introduzione di talune misure di controllo (per esempio l'intensificazione della vigilanza e dei controlli sulla registrazione di nuove società), l'Ungheria ha dichiarato di non

[1] GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

essere in grado di contrastare con successo la frode in questo settore. Di conseguenza, le autorità ungheresi chiedono di essere autorizzate, in deroga alla norma generale di cui all'articolo 193 della direttiva IVA, ad applicare a questo settore il meccanismo di inversione contabile, in base al quale il debitore dell'imposta dovuta sulla prestazione non è il fornitore, ma il destinatario soggetto passivo nella sua dichiarazione IVA. Il destinatario della prestazione, sempreché abbia pieno diritto alla detrazione, dichiarerebbe e, contemporaneamente, detrarrebbe l'IVA corrispondente alla prestazione; il che equivale a non effettuare alcun versamento effettivo dell'IVA all'erario. Ciò impedisce che i fornitori fraudolenti scompaiano con l'IVA. Inoltre, dalle informazioni fornite alla Commissione dall'Ungheria, si evince che i fruitori dei servizi sono generalmente più affidabili dei fornitori. La misura proposta intende pertanto anche avere l'effetto di trasferire gli obblighi in materia di IVA dalle imprese più piccole e meno affidabili ai grandi soggetti passivi più rispettosi della legislazione fiscale. Al tempo stesso, non è stato possibile individuare alcun rischio di frode in relazione allo spostamento della frode ad altri Stati membri che non applicano la procedura di inversione contabile. Allo stesso modo, non è prevedibile alcuno spostamento della frode alla vendita al dettaglio visto che il tipo di servizio in questione non è normalmente destinato al consumo finale.

Si noti che la direttiva IVA prevede già l'applicazione facoltativa del meccanismo dell'inversione contabile in relazione alla messa a disposizione di personale (articolo 199, paragrafo 1, lettera b), della direttiva IVA). Questa possibilità si limita, in sostanza, al settore immobiliare (articolo 199, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA), ma il contesto dell'opzione prevista dalla direttiva è comparabile a quello della presente richiesta. La misura di deroga proposta dovrebbe pertanto essere applicabile soltanto alle situazioni che non sono già contemplate dalla direttiva IVA.

Infine, la Commissione è stata informata che l'Ungheria ha già iniziato ad applicare la deroga richiesta senza attendere l'adozione della decisione del Consiglio basata sulla presente proposta.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Articolo 395 della direttiva IVA.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Considerando la disposizione della direttiva IVA su cui si basa, la proposta rientra nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione. Pertanto, il principio di sussidiarietà non si applica.

- **Proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità per i motivi che si illustrano di seguito.

La decisione riguarda un'autorizzazione concessa a uno Stato membro su sua richiesta e non costituisce un obbligo.

Tenuto conto della portata limitata della deroga, la misura speciale è commisurata all'obiettivo perseguito, ossia la lotta contro l'evasione fiscale. Essa non va oltre quanto necessario per combattere il problema della frode in un determinato settore.

- **Scelta dello strumento**

A norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, la concessione di una deroga alle disposizioni comuni sull'IVA è possibile soltanto su autorizzazione del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione del Consiglio è inoltre lo strumento più idoneo perché può essere indirizzata ai singoli Stati membri.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Consultazione delle parti interessate**

La presente proposta si basa su una richiesta presentata dall'Ungheria e riguarda unicamente questo Stato membro.

- **Ricorso al parere di esperti**

Non è stato necessario consultare esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

La decisione mira a combattere le frodi in materia di IVA nell'ambito della messa a disposizione di personale, imponendo che il debitore dell'imposta dovuta sulla prestazione sia il soggetto passivo destinatario del servizio.

Essa avrà dunque un potenziale impatto positivo sulle entrate IVA nella misura in cui i fornitori fraudolenti non possono più scomparire con l'importo dell'IVA ricevuto dai destinatari secondo le disposizioni ordinarie.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non incide sul bilancio dell'UE.

5. ALTRI ELEMENTI

La proposta contiene una disposizione che prevede la cessazione dell'efficacia dell'atto legislativo e un termine automatico fissato al 31 dicembre 2017.

2015/0257 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'Ungheria ad applicare una misura di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto[2], in particolare l'articolo 395, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Con lettere protocollate dalla Commissione il 23 dicembre 2014 e l'8 maggio 2015, l'Ungheria ha chiesto l'autorizzazione ad introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il soggetto tenuto al pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

(2) Con lettera del 2 luglio 2015 la Commissione ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dall'Ungheria. Con lettera del 7 luglio 2015 la Commissione ha comunicato all'Ungheria che disponeva di tutti i dati ritenuti necessari per valutare la richiesta.

(3) L'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE dispone che il soggetto passivo che effettua una cessione di beni o una prestazione di servizi è, di norma, tenuto al pagamento dell'IVA all'amministrazione fiscale. L'obiettivo della deroga chiesta dall'Ungheria è di far si che il beneficiario della prestazione sia tenuto al pagamento dell'IVA per la messa a disposizione di personale.

(4) Secondo l'Ungheria, diversi operatori nel settore delle agenzie di lavoro temporaneo sono coinvolti in attività fraudolente di fornitura di servizi senza versamento dell'IVA all'amministrazione fiscale. Poiché questo tipo di attività non richiede necessariamente ingenti investimenti o fattori produttivi, l'IVA percepita dalle agenzie spesso supera ampiamente l'importo dell'IVA deducibile pagata ai fornitori. Un certo numero di queste agenzie, spesso prive di o con attivi limitati, scompare dopo un breve periodo anche solo di pochi mesi, rendendo il recupero dell'IVA non pagata difficile o impossibile.

(5) Designando in questi casi il destinatario dei servizi quale soggetto tenuto al pagamento dell'IVA, la deroga eliminerebbe la possibilità di praticare questo tipo di evasione fiscale. Per un certo numero di situazioni di messa a disposizione di personale, di cui all'articolo 199, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE, è già possibile indicare il destinatario quale soggetto tenuto al pagamento dell'IVA. La misura di deroga è pertanto applicabile a situazioni di messa a disposizione di personale che non siano già contemplate dalla direttiva 2006/112/CE.

[2] GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

(6) La deroga non avrà un'incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

In deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE, l'Ungheria è autorizzata a disporre che il debitore dell'IVA sia il soggetto passivo destinatario di una messa a disposizione di personale per l'esecuzione di attività diverse da quelle previste all'articolo 199, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE.

Articolo 2

La presente decisione scade il 31 dicembre 2017.

Articolo 3

L'Ungheria è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente